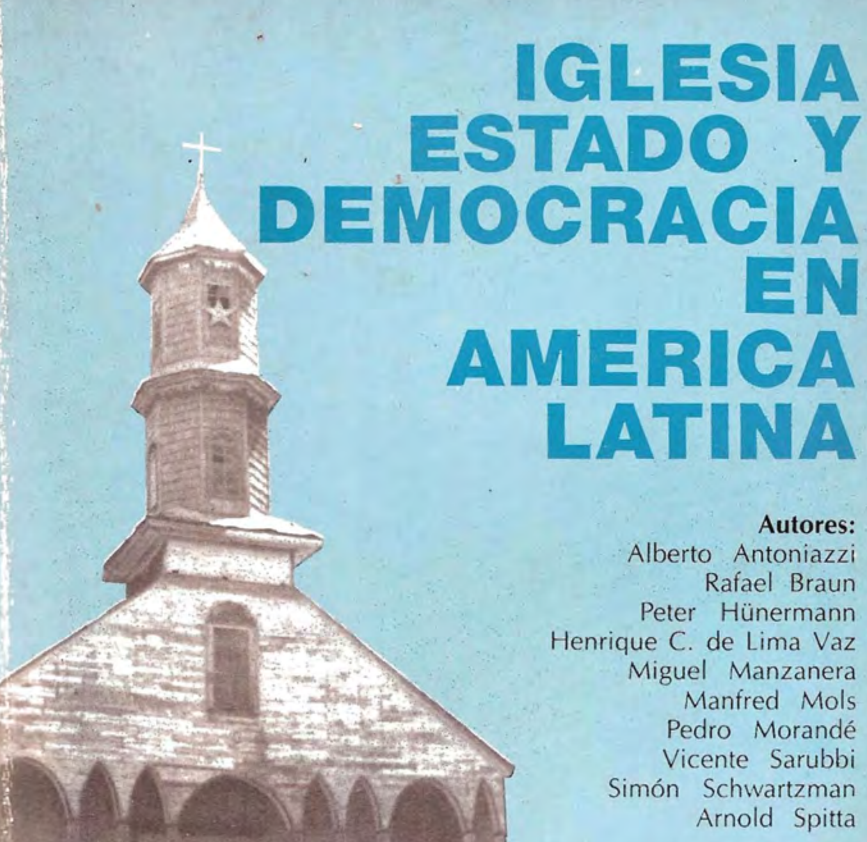
IGLESIA ESTADO Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA



Autores:
Alberto Antoniazzi
Rafael Braun
Peter Hünermann
Henrique C. de Lima Vaz
Miguel Manzanera
Manfred Mols
Pedro Morandé
Vicente Sarubbi
Simón Schwartzman
Arnold Spitta

Editor:
Sergio Corvalán

KATHOLISCHER
AKADEMISCHER
AUSLÄNDER-DIENST
KAAD

LA SITUACION ACTUAL EN AMERICA LATINA: LOS PROBLEMAS CLAVES DE LA DEMOCRATIZACION

Prof. Dr. Simón Schwartzman

Centro de Investigación y Documentación en Historia Contemporánea de Brasil de la Fundación Getulio Vargas e Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de São Paulo.

El problema que nos preocupa ahora podría ser resumido de forma bastante simple: Se trata de examinar las dificultades que los países de América Latina que salieron más o menos recientemente de regímenes militares —Argentina, Bolivia, Uruguay, Perú— están encontrando para estabilizar un orden político democrático. Pero, se trata además, de discutir las perspectivas de mantención de las tradiciones democráticas ya consolidadas en países como Colombia, Costa Rica o Venezuela; los presupuestos de creación de un orden político democrático en otros que viven hace mucho más tiempo dentro de una tradición política autoritaria caudillesca, como: Chile, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana; y finalmente, los problemas de creación de un orden político democrático en países latinoamericanos de orientación socialista y revolucionaria, como Cuba y Nicaragua.

Lo que parecía simple surge ahora como casi imposible. El enunciado del problema es suficiente para dejar en claro una de sus principales dificultades, que es la gran heterogeneidad de los países latinoamericanos. ¿Qué hay

de común, de hecho, entre países como Perú o Bolivia, por un lado —formados por grandes poblaciones autóctonas sometidas hace siglos por un élite hispánica y sus descendientes— y otros como Argentina y Uruguay, formados por emigrantes europeos? ¿Cómo compararlos con Haití, un país de esclavos africanos? ¿Cómo examinar de la misma forma los problemas de la implantación de la democracia en países como Chile o México —ambos con una gran tradición de participación y movilización política— con dictaduras históricas como la de Paraguay o la República Dominicana? ¿Cómo juntar países tan distintos en tamaño y desarrollo económico como Brasil o Ecuador? La expresión América Latina, sabemos hoy, significa en sí misma muy poco o casi nada. La segunda dificultad del problema es el propio concepto de democracia, que necesita de un mayor esclarecimiento para que podamos saber de qué estamos hablando. Creo que, al tratar de definir con mayor claridad estos dos términos, nos podremos ir aproximando poco a poco al problema que nos interesa.

No es por acaso que, a pesar de las grandes diferencias que guardan entre sí, los países de América Latina son vistos como un todo cuando los miramos desde un punto de vista más remoto, ya sea desde Europa o los Estados Unidos. La primera cosa que estos países comparten es, naturalmente, la herencia cultural ibérica; la segunda son los niveles precarios de desarrollo económico y social —a los cuales se suma la estancación económica generalizada de los años 80— a pesar de las grandes diferencias que existen entre regiones y países; lo tercero, finalmente, es la dificultad que encuentran para implantar y mantener un orden político democrático. La coexistencia de estos

tres factores lleva, naturalmente, la idea de que ellos tal vez estén interligados. ¿Habrá algo en la tradición ibérica que explique su desarrollo económico-social, y la falta de democracia política? ¿Será que los problemas políticos se explican por la tradición ibérica o, al contrario, es un resultado directo del desarrollo económico y social?

CONCEPTO DE DEMOCRACIA

No tendríamos cómo examinar estas cuestiones sin una definición, por muy preliminar que sea, de los que entendemos por democracia. El sentido etimológico de la palabra —gobierno del demos, del pueblo, de la mayoría— sólo nos ayuda en parte. El término **democracia** se refiere, de hecho, al **gobierno** y nos ayuda a recordar que **democracia** es un concepto eminentemente político y no social o económico. Expresiones como **democracia social** o **democracia cristiana** surgirán buscando asociar una dimensión social, distributiva o ética a un orden político democrático. Es posible que haya democracia con injusticia social, y justicia social sin democracia. Es necesario que sepamos cómo distinguir estas cosas, para poder, después, examinar en qué condiciones se juntan.

Lo que es insuficiente en la palabra **democracia** es la idea de gobierno de la mayoría, la llamada regla mayoritaria. La existencia de mecanismos electorales que aseguran la expresión de la voluntad política de la mayoría es uno de los **mitos fundantes** de los sistemas políticos democráticos, pero no es, de ninguna forma, su característica principal. Decimos que es un mito, principalmente, en dos sentidos.

El primero es que no existen ni siquiera en la mejor de las democracias, mecanismos efectivos que aseguren la traducción del agregado de las preferencias individuales en una preferencia política colectiva: los electores votan con poquísima información, son llamados a escoger entre nombres o partidos que les son presentados por grandes organizaciones político-electorales, sobre las que no tienen influencia, y no existen mecanismos que permitan el control efectivo de la acción de los electos por parte de los electores. Todos estos problemas pueden ser aminorados mediante mecanismos que aseguren una mejor información y participación del electorado en el proceso de escoger y seleccionar a los candidatos. No es posible, sin embargo, y seguramente no sería deseable, llegar a sistemas de democracia directa que impidiesen a los gobernantes cualquier posibilidad de decisión y de acción independiente a medio y largo plazo, y transformasen el orden político en un proceso interminable de negociaciones y consultas de los dirigentes políticos con sus bases que, presumiblemente, tendrían un conocimiento adecuado y articulado de todo lo que les conviene. El segundo sentido en que la regla mayoritaria es un mito lo muestra la historia, llena de ejemplos de regímenes anti-democráticos formados a partir de grandes manifestaciones electorales mayoritarias; desde Napoleón III de Francia a Adolfo Hitler en Alemania, de Juan Domingo Perón en Argentina al Partido Revolucionario Institucional en México. Es ingenuo suponer que las victorias electorales de los partidos únicos y de los dictadores populistas se obtienen siempre por el fraude o por la manipulación de voluntades. Manipulación siempre existe, tanto en los "enfrentamientos" de

los candidatos presidenciales en los Estados Unidos, como en el populismo de un Perón. La diferencia, sin embargo, está en que el régimen democrático norteamericano ha conseguido sobrevivir hasta hoy a esta manipulación, en tanto que los latinoamericanos parecen más frágiles.

Lo que carateriza a un orden político democrático no es pues, la simple existencia de la regla mayoritaria, sino su combinación con por lo menos dos otros ingredientes fundamentales: el respeto al derecho de las minorías y la garantía y preservación de los derechos individuales. La democracia requiere, consecuentemente, un orden jurídico bien establecido y estable que defina con claridad las "reglas del juego" en todas las áreas más significativas de la actividad humana. No basta que estas reglas existan, sino que ellas deben imponer y asegurar límites claros y amplios al poder de los gobiernos para imponer sus deseos y preferencias sobre individuos aislados o grupos sociales minoritarios. Estos derechos de las minorías incluyen el derecho a la disputa efectiva del poder político. Un régimen democrático, así, reposa necesariamente en un orden jurídico institucional bien establecido, capaz de ir, inclusive, en contra de la voluntad de la mayoría o del poder constituido, en nombre de principios de justicia y equidad más amplios; y debe incluir también, necesariamente, mecanismos político-electorales que permitan la efectiva alternancia en el poder, en procesos electorales que respeten y se aproximen al mito de la regla mayoritaria. Esta concepción de democracia coloca mucho más énfasis en las **instituciones democráticas** —poder judicial, parlamento, organización de la administración pública, característica de los partidos políticos— que, propiamente, en el

proceso político de ejercicio de la democracia, que es por definición el proceso electoral.

Esta relativización necesaria de la regla mayoritaria no debe ser entendida, sin embargo, como significando que ella deja de ser indispensable. Ningún régimen democrático contemporáneo puede justificar la exclusión de grupos significativos de los procesos político-electorales, por criterios de raza, religión, sexo, renta o cualquier otro. Además de este principio de justicia que forma parte de la cultura política democrática contemporánea, el respeto al principio de las mayorías es fundamental para mantener los sistemas políticos abiertos e impedir su estancamiento en forma de privilegios sectoriales, evitando que el concepto de democracia pierda su significado.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Si aceptamos esta visión de lo que es un sistema político democrático, la cuestión siguiente es la relación entre el orden democrático y el desarrollo económico y social. También aquí existe un mito que forma parte de las justificaciones del orden político democrático, que es el que este orden es el más eficiente en la producción de beneficios de tipo social y económico. Forma parte de este mito, también, la idea de que el orden político democrático interesa principalmente a los sectores sociales menos privilegiados, que serían los que tendrían más que ganar con un sistema político abierto que no les cerrase las posibilidades de ascenso social.

Esta proposición ha sido verificada extensamente en un gran número de sociedades por diversos investigadores, con resultados no muy risueños ni animadores. La experiencia europea de ampliación progresiva de los derechos políticos, de participación política y bienestar social, parece haber sido un camino muy difícil de emular para otras sociedades. Regímenes fuertes y autoritarios son capaces tanto de mantener situaciones de intensa explotación y desigualdad, como de, en otros contextos, promover programas intensos y acelerados de distribución de renta, desarrollo económico y modernización (haciendo las dos cosas muchas veces simultáneamente); regímenes democráticos, por otro lado, tienen generalmente poca capacidad de acción y planeamiento a largo plazo, y funcionan principalmente como mecanismos de preservación del *statu quo* económico y social. Investigaciones de opinión pública en todas partes confirman que los valores asociados con el orden político democrático, tal como el respeto por las minorías, la defensa de las formalidades de la ley o la independencia del sistema judicial, interesan muy poco a los sectores sociales menos favorecidos que viven angustias más concretas, cotidianas e inmediatas. Ellos tampoco interesan a las clases altas que, generalmente, hacen valer sus privilegios independientemente y por encima de cualquier orden político establecido. Son las clases medias más educadas, con poca capacidad de organización sindical y sin fortuna propia, muy dependientes de sus profesiones y de sus derechos sociales para sobrevivir con dignidad y seguridad las que acostumbran a valorizar más estos derechos democráticos, aunque, por cierto, ellas son minoritarias.

Estos hechos llevan, muchas veces, a cuestionar el valor absoluto que frecuentemente atribuimos al orden político democrático. ¿De qué vale una democracia formal, cuando ella no permite la solución de los problemas sociales y económicos más graves, perpetúa la injusticia y la desigualdad? ¿De qué vale la democracia formal si ella no está informada y apoyada en valores más profundos que la trasciendan y, en último análisis, superen sus formalidades?

Existen dos argumentos importantes en defensa de la democracia y que van más allá de las simples preferencias o ansiedades de las clases medias. El primero es la extraordinaria capacidad de corrupción y deterioro de todos los sistemas políticos autoritarios, por más éticos que sean los principios que los originen. Los horrores del nazismo y del stalinismo en este siglo, así como los de la inquisición de la Iglesia, siglos atrás, se explican menos por el contenido ético de los respectivos regímenes que por los mecanismos de poder absoluto que generaron. Estos sistemas absolutistas y autoritarios no fueron solamente responsables de graves violaciones a lo que hoy entendemos por derechos humanos, sino también, en el largo plazo, incapaces de revertir hacia sus sociedades los beneficios de la gigantesca capacidad de movilización de los recursos sociales y económicos de que disponían.

El segundo argumento a favor de la democracia política es, pues, una vuelta paradojal a la tesis de la eficiencia. Si los regímenes autoritarios y centralizados son capaces de movilizar recursos y romper de manera más o menos drástica con situaciones de *impasse* y parálisis social, y confrontar intereses enquistados que se oponen a las

transformaciones sociales e institucionales que los afectan, sólo la democracia, entendida ahora como una reducción drástica de la participación del Estado en la gestión cotidiana de la sociedad, permitiría realmente el florecimiento de la iniciativa y creatividad de las personas y de los pequeños grupos en la sociedad. Esta es, como sabemos, la tesis liberal que resurge hoy con fuerza, aunque de diferentes formas, tanto en las sociedades capitalistas más avanzadas, como en los países socialistas de la *perestroika*. Ella cuestiona la viabilidad del Estado para mantener el bienestar social —*welfare state*—, la capacidad de planificar y modernizar la economía, y el poder efectivo del Estado de regular la actividad económica y social. En su lugar ella propone un mercado generalizado que englobe tanto a la economía como a la educación, tanto a las artes como a las ciencias, tanto a la salud como a los ecosistemas. La fuerza persuasiva de este neoliberalismo recorre la progresiva falencia de las estructuras e instituciones creadas en todo el mundo a lo largo de este siglo con costos cada vez mayores y resultados cada vez más dudosos.

Pero una supuesta congruencia entre liberalismo económico, liberalismo político y bienestar social es, a lo menos, dudosa. En América Latina, la principal tentativa de implantación de un orden económico liberal, en Chile, ha sido hecha sobre condiciones de autoritarismo político extremo y a un costo social muy alto. Los países económicamente más dinámicos en los años 80, en Asia, combinan incentivos a la iniciativa privada con un alto grado de dirigismo económico, como en Japón; autoritarismo puro y simple, como en Corea del Sur y Taiwán, con le-

gislaciones sociales extremadamente precarias. La intensificación de las políticas liberales en Estados Unidos e Inglaterra, han tenido como resultado el aumento de las desigualdades sociales y de desempleo, y el abandono de políticas de protección a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Otros países europeos han sido capaces de modernizar y mantener la vitalidad de sus economías sin desmantelar sus instituciones públicas, y sin abandonar sus políticas de bienestar social.

Esta discusión es simétrica y lleva a conclusiones semejantes a las que llegamos respecto del principio mayoritario. El mercado generalizado es también un mito fundante, del capitalismo en primer lugar, pero hoy cada vez más se extiende hasta llegar al propio socialismo. Así como el orden democrático no puede ser fundado exclusivamente en el principio mayoritario, él tampoco se puede basar en el abandono de las funciones reguladoras, asistenciales y planificadoras de las instituciones públicas en beneficio de un mercado generalizado y absoluto. Ni el mismo mercado capitalista funciona sin instituciones permanentes que trasciendan la lógica cotidiana del cálculo económico. De forma diferente, tanto el principio mayoritario como el mercado, sólo funcionan cuando están asociados a instituciones políticas y sociales estables y responsables, no solamente ante el público o la lógica de mercado, sino ante sí mismos y ante los valores que los conforman.

Resumiendo, podemos decir que el problema de la democracia, así como el problema del desarrollo económico y del bienestar social, en sociedades modernas, depende de la creación de instituciones públicas y privadas capaces

de involucrar a las personas en proyectos y políticas de largo plazo que sean controladas y evaluadas por mecanismos que se aproximen a los principios mayoritario y de mercado, sin depender, no obstante, exclusivamente de ellos. Una democracia así constituida, podría, en principio, hacer más eficiente el desarrollo del bienestar social y económico, y, al mismo tiempo ser más ética y más justa.

Cabría preguntarse, finalmente, en qué medida las tradiciones políticas latinoamericanas permiten o no, la creación de un orden político y social con estas características.

DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Resumiendo en pocas palabras una historia completa, yo afirmaría que la tradición política de que somos herederos en América Latina, tanto por el imperio español, cuanto por el portugués, es la de un sistema de dominación política de tipo jerárquico y autoritario que, en el mejor de los casos, busca llevar a la práctica cualquier ideal de bien común, aunque en la mayoría de los casos, consiste en la utilización de la autoridad pública para la realización de fines privados y restringidos. El término "patrimonialismo" —que busca caracterizar las formas de dominación política en que las posiciones políticas son utilizadas como patrimonio privado de determinados grupos sociales— ha sido utilizado con propiedad para caracterizar esta situación.

Existen, es claro, grandes diferencias y variaciones en las formas por las que este sistema tiende a ser trans-

formado en toda la región, en función de un sinnúmero de factores, pero creo que es posible hacer algunas generalizaciones. La primera es que cuando se hallan sometidos a presiones externas los sistemas jerárquicos y autoritarios tienden a expandirse por la incorporación cada vez mayor de grupos y sectores a sus beneficios, aumentando así sus costos y su ineficiencia global al sistema socioeconómico, el que recae sobre los sectores excluidos de la sociedad. En esta expansión de funciones y beneficios (denominados generalmente, de clientela), estos sistemas adquieren muchas veces el lenguaje y los valores del orden democrático, pero con dos distorsiones serias. Primero, el principio mayoritario es utilizado, principalmente, de forma plebiscitaria, como manera de legitimar el orden político constituido, aunque sin mecanismos realmente institucionalizados de regulación del poder central por el mecanismo electoral. Segundo, la propiedad y la iniciativa privada funcionan principalmente como formas de apropiación de privilegios gubernamentales (o "cartoriais")*. Sin que se sometan efectivamente a los procesos y condiciones del mercado competitivo. Sistemas políticos así constituidos no consiguen desarrollar políticas de bienestar social y económico a largo plazo, ni crear mecanismos legítimos y estables para definir y establecer prioridades, costos y responsabilidades en la sociedad, siendo por esto llevados a crisis periódicas de autoritarismo.

* Vendría siendo algo así como transacciones entre el Estado y particulares con beneficio ilegítimo para estos últimos. (N. del T.)

PROBLEMAS CLAVES DE LA DEMOCRATIZACION EN AMERICA LATINA

Este análisis, así como la realidad que observamos de norte a sur en la América Latina, sugieren que no existe ninguna garantía de que el continente esté evolucionando en el sentido de una democratización efectiva, que pueda traer al continente los beneficios de políticas económicas capaces de producir riqueza y de políticas sociales que corrijan injusticias, asegurando derechos mínimos y promoviendo la igualdad de oportunidades. Esta falta de garantías no significa, sin embargo, que nada pueda ser hecho, y que todas las iniciativas estén condenadas de antemano al fracaso. La propia crisis política y económica en que vivimos puede llevar a buscar caminos y soluciones nuevas que puedan alterar este cuadro pesimista. Algunos países tienen menos posibilidades que otros, por lo que los caminos de solución difícilmente serán los mismos. En la línea de raciocinio seguida hasta aquí, me gustaría concluir con una lista de tres problemas claves, de cuya solución depende, a mi modo de ver, las posibilidades efectivas de democratización en América Latina en las próximas décadas.

El primer problema clave es el de la creación de instituciones permanentes y autorreguladas con capacidad de permanencia y estabilidad a través del tiempo. Una de las principales formas de desarrollo de instituciones de este tipo es la educación y la creación de comunidades científicas, técnicas y profesionales. Hacen parte de ellas, también, los sindicatos, las asociaciones religiosas, las asociaciones deportivas, las asociaciones de barrio (juntas de

vecinos). Ellas deben existir también en el sector privado, en forma de empresas y grupos económicos que no mantengan relaciones meramente lucrativas con el resto de la sociedad; y dentro del propio Estado, en las asociaciones de empleados públicos, tanto del poder ejecutivo como del legislativo y judicial, con el objeto de que desarrollen patrones propios de competencia, probidad técnica, intelectual y ética. La cuestión principal de este proceso asociativo radica en que las instituciones no se constituyan, simplemente, en grupos de presión o entidades en busca de sinecuras o de leyes para su particular beneficio. La crisis económica y política en que vivimos hace que esta búsqueda de prebendas resulte cada vez más estéril, lo que abre las puertas para sostener alguna esperanza.

El segundo problema clave es el de la utilización efectiva del principio mayoritario como mecanismo regulador del sistema político, sin caer, por cierto, en la democracia plebiscitaria. Se trata, en otras palabras, de la constitución de los partidos políticos que, para ser viables y efectivamente democráticos, deben transitar cuidadosamente entre el clientelismo puro, la convocatoria demagógica y la pureza ideológica de los pequeños grupos.

El tercer problema clave es el del mercado. Las virtudes del mercado —control del desempleo, estímulo a la iniciativa y a la creatividad— debe ser expandido no solamente hacia el área económica, sino también hacia los demás sectores de la sociedad donde los valores de la competencia, de la iniciativa y de la creatividad sean deseables. Introducir los principios de mercado significa reducir controles burocráticos y formalistas, eliminar privilegios y monopolios de grupos o categorías sociales, y expandir los

mecanismos de auto-regulación y autonomía en todas las esferas de la actividad humana, dentro y fuera del Estado.

Es fácil percibir que cada uno de estos problemas claves trae en sí el riesgo de su perversión, y cómo, a su vez, el riesgo de cada uno puede ser minimizado por la existencia de los otros dos. La existencia de instituciones sólidas coloca límites al mercado abusivo y a la política demagógica y populista; la preservación del principio mayoritario y de sistemas político-partidarios adecuados, coloca frenos a la corporativización y apropiación privada de derechos y privilegios políticos y sociales, y a los abusos del mercado abusivo o depredatorio; la existencia de mercados coloca límites a la oligarquización de los partidos políticos, a la rigidización de las instituciones y a la preservación de sinecuras y transacciones dolosas entre el Estado y grupos de particulares, en beneficio de estos últimos.

Uno de los problemas de la democratización de la América Latina, aunque no de los más centrales, es la poca claridad sobre lo que esta democratización en la realidad implica. Este análisis puede, por tanto, ser visto como un pequeño intento por esclarecer el punto.